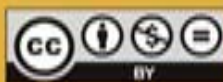


De la planeación normativa a la participativa en Colombia: una aproximación al caso del manejo de los recursos ambientales

Economía

Este material fue creado en el año 2005 y ha sido autorizada su publicación por el Comité Editorial de la revista **Apuntes del CENES**, en el Banco de Objetos Institucional de la **Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia**.



Luís E. Vallejo Zamudio - lvallejo@tunja.uptc.edu.co
Héctor Javier Fuentes López (Profesor Universidad Distrital)

ISSN 0120-3053

Apuntes del CENES

**VOLUMEN XXVI
Número 41
I semestre de 2006**

Publicación semestral del Centro de Estudios Económicos – CENES
Escuela de Economía
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia



Apuntes del CENES se encuentra inscrita en el
ULRICH'S INTERNATIONAL PERIODICALS DIRECTORY, USA

De la planeación normativa a la participativa en Colombia: una aproximación al caso del manejo de los recursos ambientales

LUÍS E. VALLEJO ZAMUDIO¹

Decano Facultad de Ciencias Económicas, UPTC

HÉCTOR JAVIER FUENTES LÓPEZ²

Economista UPTC, Profesor Universidad Distrital

Fecha de recepción: 15 de Mayo de 2006

Fecha de aprobación: 29 de Junio de 2006

¹ Profesor UPTC, actualmente Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la misma Universidad.

² Economista UPTC, Profesor Universidad Distrital “Francisco José de Caldas” y candidato a Magíster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia.

Este artículo es una parte del trabajo financiado por CORPOBOYACÁ en el proyecto de ordenación de la cuenca alta del Río Chicamocha.

RESUMEN

El artículo hace una síntesis del proceso de planeación en Colombia hasta la constitución de 1991. En el trabajo se puntualiza que las primeras técnicas de planeación fueron introducidas por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), y tanto el proceso descentralista que vivió el país en la década de los ochenta como el crecimiento de las ciudades colombianas incidieron en el proceso de planeación urbana.

En el trabajo se precisa como se consolida la participación en las propuestas de planeación a los diferentes niveles. Al final se realiza una reflexión entorno a la planeación participativa en el manejo de los recursos ambientales.

Palabras Clave: Planeación, participación, constitución de 1941, Sistema Nacional de Planeación, Recursos Ambientales

ABSTRACT

The article makes a synthesis of the process of planning in Colombia until the 1991 constitution. In the work it is emphasized that the first techniques of planning were introduced by the Cepal (Economic Commission for Latin America), and as much the decentralista process that lived the country in the Eighties as the growth of the Colombian cities affected the process of urban planning. In the work one needs as you consolidate the participation in the proposals of planning at the different levels. In the end a reflection is made surroundings to the participativa planning in the handling of the environmental resources.

Key Words: Planning, participation, constitution of 1941, National System of Planning, Environmental Resources

INTRODUCCIÓN

La planeación en Colombia se remonta a los primeros años de la década del sesenta; aunque, desde luego, se habían presentado algunos intentos con anterioridad pero sin la coherencia y continuidad necesarias.

En el país, las primeras técnicas de planeación fueron introducidas por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) y se caracterizaron por enfoques eminentemente técnicos, donde lo importante era diseñar objetivos de política económica, sustentados en el control y la manipulación de variables macroeconómicas. De hecho, el proceso descentralista que vivió el país en la década de los ochenta y el crecimiento desordenado de las ciudades colombianas fueron presionando un proceso de planeación urbana en el cual se fueron incluyendo variables sociales, culturas, etc; además, en dicha planeación era necesario vincular las características y propuestas regionales.

Con la Constitución del 91, la planeación recoge los avances descritos en el decenio de los ochenta, pero enfatiza y profundiza en la importancia de la participación de la comunidad y de los diferentes grupos sociales, es decir, la sociedad va a vincularse con sus

propuestas y programas en los diferentes procesos de planificación: municipal, departamental y nacional, dando origen a la planeación participativa.

El artículo tiene cinco partes. En la primera se hace una descripción de la forma en que evoluciona la planeación en Colombia. Si bien en la década del treinta, del cuarenta, y parte de la del cincuenta existían “organismos de planeación”, no eran efectivos debido a su conformación y a la rotación de sus integrantes, por ello no fue posible un trabajo coordinado y estable en materia de planeación. Por consiguiente, puede decirse que, antes de la reforma administrativa de 1968, no hubo una actividad sistemática en materia de planeación.

En este apartado se argumenta que entre 1959 y 1968 se presentaron varias modificaciones en la planeación; pero solo con la Reforma Constitucional de 1968 se genera un cambio significativo desde el punto de vista constitucional y legal. Se demuestra que la planeación en Colombia se consolida con la Constitución de 1991 ya que se conformó el Sistema Nacional de Planeación, compuesto por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación.

La segunda parte hace referencia a la Constitución de 1991 y al Sistema Nacional de Planeación. Se explica la forma en que está integrado tanto el Consejo Nacional de Planeación como los Consejos Territoriales de Planeación; de igual manera, las funciones que cada uno de estos entes realiza. Cabe destacar en este apartado que con la Constitución de 1991 no sólo se da una articulación técnica entre el Plan Nacional de Desarrollo y el de los entes territoriales, sino la importancia de la participación ciudadana en la formulación y seguimiento a los planes de desarrollo.

En la tercera parte se analiza la planeación y la participación. En primera instancia se describe el concepto de planeación y luego el de participación; tanto el uno como el otro presentan particularidades bien definidas que se resaltan en este acápite.

La planeación participativa se estudia en la cuarta parte. Se destaca que la misma es un proceso político y que si bien los actores son diversos y con diferentes intereses, lo fundamental es identificar los problemas para buscar las soluciones. Un punto que se resalta en esta cuarta parte es lo referente a la planeación participativa en la práctica, enfatizando en los tres aspectos para que sea real y efectiva, relacionados con: la información, la formación y la organización.

En la última parte, se analiza la planeación participativa en el manejo de los recursos ambientales. Dado que la participación en la planeación se empieza a ejercer a partir de la Constitución de 1991, se hace una descripción de la forma en que se la ha utilizado en la conservación de las fuentes de agua, y por ello, se culmina haciendo una reseña de la planeación de las cuencas hidrográficas en Colombia.

ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN

En esta primera parte, haremos una exposición muy breve de lo que ha sido la Planeación en Colombia: sus orígenes, su reglamentación. No es nuestro interés detenernos en las diferentes modificaciones presentadas en la orientación de la planeación, desde el punto de vista jurídico y legal; sino, más bien, examinar qué aspectos socioeconómicos, tanto internos como externos, se presentaron y permiten explicar las reorientaciones alcanzadas (Vallejo, 1992)

En Colombia, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, la introducción de la planeación como una forma de orientar las decisiones de política estatal, obedeció al proyecto modernizador de las élites que dominaron el panorama político del país desde los años treinta del siglo pasado (Velásquez y González, 2003).

Este proyecto se encaja en lo que Prebisch (1986) denominó “política de protección moderada y selectiva”, el cual era calificado como un procedimiento económicamente sensato para acelerar la tasa de desarrollo. Una de las premisas básicas de las élites dominantes era la necesidad de la protección, pero al enfatizar en ésta, se recurrirá a la intervención, porque, si bien el mercado es un medio, no puede ser considerado como un fin. Es decir, era necesaria la interacción entre el mercado y el Estado para fomentar el desarrollo. Si se aducía que la industrialización sería un factor fundamental para el desarrollo, la misma exigía una gran orientación gubernamental en materia de infraestructura que garantizara el crecimiento económico. De igual forma, se necesitaba generar una gran compatibilidad entre las actividades de

los sectores primario y secundario con las del sector de los servicios. Además, si se partía que una de las restricciones que impedía el desarrollo era la escasez de capital, era urgente intensificar la tasa de acumulación interna de capital a través de estímulos adecuados y de disposiciones de política económica que contribuyeran a dicho fin.

Como la programación del desarrollo era una necesidad, la CEPAL comienza a divulgar, hacia 1953, algunas técnicas introductorias de la planeación¹, en las cuales se intenta proporcionar una guía para el diseño de las proyecciones globales y sectoriales del crecimiento económico, a mediano y largo plazo, sustentadas a través de teorías y datos empíricos; de problemas relacionados con: la estimación de la demanda interna, teniendo en cuenta la capacidad adquisitiva del consumidor; la estimación de la capacidad para importar, basada en proyecciones del mercado externo; la evaluación del ahorro y las relaciones producto-capital; la adaptación de diversos criterios de inversión y de análisis de insumo-producto y la asignación de una determinada tasa de crecimiento.

Por ello, teniendo en cuenta la noción centro-periferia, si se quiere, a través de la industrialización, incrementar notablemente los niveles de productividad y la asignación de recursos en forma eficiente, se necesita encausarla recurriendo a una política premeditada de desarrollo; Prebisch, sobre el particular, anotaba: “se reconoce cada vez más en los países latinoamericanos, la necesidad de elaborar programas de desarrollo para lograr el más intenso crecimiento de la

economía sin aquellos desajustes que lo perturban y retardan” (Prebisch, 1969: 57).

Se puede afirmar que, en la década del treinta, del cuarenta, y parte de la del cincuenta, se presentaron modificaciones considerables, desde el punto de vista jurídico, en los organismos de planeación; cambios caracterizados por los siguientes aspectos: de un lado, la conformación de un consejo con algunas posibilidades decisorias, conformado por funcionarios del Gobierno del más alto nivel; y, de otra parte, un comité de asesoría, integrado por empleados de carácter técnico.

La forma en que se organizan e interactúan estos dos entes, así como la rotación periódica de sus integrantes imposibilitó un trabajo coordinado y estable en materia de planeación. De ahí que se pueda afirmar que, antes de la Reforma Constitucional de 1968, no hubo una actividad sistemática en materia de planeación, por parte de los organismos encargados de promoverla.

Lo anterior se puede corroborar teniendo en cuenta que muchos de los programas o planes generales presentados en este período -como son el informe de la misión Currie y el informe de la misión Le Bret- se diseñaron con la dirección de expertos extranjeros, casi al margen de los organismos de planeación, aunque contaron con financiamiento y cierta colaboración técnica.

Para algunos analistas (Gómez y Wiesner, 1972; Velásquez y González, 2003), el antecedente más importante con el que se introduce la planeación en Colombia, es el informe presentado al Gobierno de Mariano Ospina Pérez al

¹ La CEPAL comenzó a realizar trabajos y estudios sobre el tema. Cabe resaltar el documento: Introducción a las técnicas de programación, publicado en 1953

finalizar la década de los cuarenta del siglo pasado, y propuesto por el Banco Mundial bajo la coordinación de Lauchlin Currie, titulado: *Bases de un Programa de Fomento para Colombia*. El informe realizó un diagnóstico sobre el desarrollo del país y planteó una serie de recomendaciones orientadas a elevar el nivel de vida de la población, objetivo a alcanzar, siempre y cuando se mejore el nivel de productividad tanto en el campo como en la ciudad. Además, se diseñó una estrategia estatal tendiente a organizar la actividad económica. El énfasis estaba basado en el quehacer económico, ya que se aducía que mejorando el nivel de crecimiento de la producción se alcanzaba una distribución de la riqueza más equitativa y un mayor nivel de bienestar, pero se marginaban las variables diferentes a las económicas, es decir: las sociales, las políticas, las culturales, las regionales, etc.; de igual manera se consideraba que la planeación era una actividad exclusiva del Estado, con una visión eminentemente técnica, en la que los expertos en el manejo de las variables macroeconómicas, asesoraban al Gobierno en la toma de decisiones más acertadas para el direccionamiento de la economía (Velásquez y González, 2003).

De hecho, si bien el informe del Banco Mundial, antes referenciado, era un avance, presentaba carencias, ya que se remitía básicamente a variables de tipo económico; por ello, el Gobierno nacional contrató la misión Le Bret, la cual elaboró en 1956 el documento titulado: *Estudio sobre las Condiciones de Desarrollo en Colombia*; el informe realiza un examen integral de la realidad colombiana en el que se incluyen elementos de tipo institucional, cultural y regional. A juicio de Velásquez y González (2003:269) el mérito del estudio radica en que: “era una mirada

relativamente innovadora para el país que incorporaba el examen de las relaciones entre las élites sociales y las decisiones sobre políticas públicas y mostraba la necesidad de estimular la organización ciudadana para superar los efectos de la violencia”.

Se puede afirmar que la planeación en Colombia, como tal, se inicia con la Reforma Administrativa que instaura la Ley 19 de 1958, la cual crea el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (éste, bajo el estatus de Departamento Administrativo, pasa a ser una dependencia directa de la Presidencia de la República), (Vallejo, 1992).

Con la creación, a partir de la ley 19 de 1958, de lo que hoy es el Departamento Nacional de Planeación, se le da un viraje sustancial al proceso y permite que “...como resultado de estas transformaciones institucionales y de los acuerdos firmados por el Gobierno nacional en la cumbre de Punta del Este en 1961, la administración del presidente Lleras Camargo formula el Plan Decenal de Desarrollo 1961-1970. Por la misma época, Lauchlin Currie formuló la operación Colombia, una especie de propuesta alternativa al Plan Decenal, que recuperaba las recomendaciones hechas una década atrás en el informe de la misión del Banco Mundial” (Velásquez y González, 2003:269)

Siguiendo a los analistas antes citados, en su reflexión sobre la evolución del proceso planificador colombiano, plantean que en 1965 se organiza una comisión para evaluar la situación de la planificación en el país. A partir de las recomendaciones que hace dicha comisión se sentaron las bases para las

modificaciones sobre el tema que introduce la Reforma Constitucional de 1968. En esta reforma se puntualiza que la planeación es un mecanismo de organización y racionalización de la acción gubernamental; dicha reforma le asignó al Congreso de la República la facultad de establecer los planes y programas de desarrollo económico y social e instauró la Comisión del Plan del Congreso, como un ente permanente encargado de efectuar el primer debate a los planes de desarrollo y velar su realización y la ejecución del gasto público. Estas iniciativas no se llevaron a la práctica, ya que la Comisión del Gasto jamás actuó.

En suma, entre 1959 y 1968 se presentaron varias modificaciones en la planeación; pero solo con la Reforma Constitucional de 1968 se genera un cambio significativo desde el punto de vista constitucional y legal: se la incluye dentro de la Constitución y serán el Congreso y el Gobierno los responsables de la formulación y adopción de los planes de desarrollo económico y social; además a través del Decreto Ley 2996 de 1968, se definen las funciones y los miembros del Consejo Nacional de Política Económica y Social, y las del Departamento Nacional de Planeación (Vallejo, 1992). Sobre el particular el expresidente del Consejo Nacional de Planeación, argumenta: “en Colombia, la planeación global existía desde los años cincuenta y en 1968 se la había convertido en obligatoria, con la esperanza de frenar la voracidad del clientelismo en la asignación de recursos públicos mediante la introducción de criterios técnicos” (Forero, 2002:4).

A partir de la Reforma Constitucional de 1968, los presidentes de turno propusieron planes de desarrollo, pero no alcanzaron el estatus de Ley de la

República, como si se va a establecer después de la Constitución de 1991 y en particular a partir del Plan de Desarrollo de la administración de Ernesto Samper: El Salto Social. Si bien los planes de desarrollo desde 1968 hasta mediados de la década del noventa generaron controversias y debates entre especialistas y profesionales, sobre todo economistas, poca influencia tuvieron en la opinión pública; lo anterior se debió a que se convirtieron en propuestas programáticas, en ideas y propósitos gubernamentales en torno a la conducción de la economía, la sociedad y el territorio, que no tenían carácter vinculante y, por ello, no eran elementos para examinar las diferentes administraciones (Velásquez y González, 2003).

En este recuento que hemos hecho sobre la planeación en Colombia, es necesario destacar la forma en que algunos factores externos fueron decisivos para consolidar lo que hoy es la planeación. Para los años sesenta, fue importante la creación de la Alianza para el Progreso, en la cual los Estados Unidos se comprometían a prestar ayuda económica y financiera a los países latinoamericanos.

Es así como, en mayo de 1961, el Presidente Kennedy divulga la plataforma de cooperación para América Latina; allí plantea la necesidad de que cada país presente un plan de desarrollo a largo plazo, que se convertirá en el documento decisivo para hacer efectiva la ayuda ofrecida. Para agosto del mismo año, se realiza la conferencia de Punta del Este, donde se divulga la carta que lleva el mismo nombre, y en la cual se especifican los objetivos en materia de desarrollo económico de la región, y se enfatiza en la prioridad que debe tener la planeación.

En este orden de ideas cabe mencionar también el papel que jugó, para los años sesenta, la CEPAL, la cual, desde el punto de vista metodológico y de técnicas de planeación, aportó elementos que fueron trascendentales; su apoyo consistió en organizar una misión, dependiente de la entidad, encargada de asesorar a técnicos colombianos de alto nivel en materia de planeación y programación económica (Vallejo, 1992)

De lo anterior, podemos colegir que, tanto los elementos internos como externos presentes en la década del sesenta, le dieron a la planeación el impulso definitivo hasta el punto de organizar un plan de desarrollo económico y social para el período 60-70.

Para llegar a los cambios que presenta el proceso planificador colombiano con la Constitución del 91, a juicio de Velásquez y González (2003), se presentan dos acontecimientos en los últimos años de los setenta y en la década de los ochenta: de un lado, el crecimiento desmedido y desordenado de las ciudades en los decenios de los cincuenta y sesenta, llevó a que los Gobiernos locales actuaran para ordenar el espacio y promover la planeación del desarrollo urbano; y de otro lado, la reforma descentralista del Estado en los años ochenta.

Si nos detenemos un poco más en cada uno de estos acontecimientos podemos observar que, en relación al primero, y dado que en el proceso de planificación urbano se había hecho énfasis en el aspecto espacial, pero se habían marginado las variables socioeconómicas y político-institucionales que influían considerablemente en el crecimiento de las ciudades colombianas, se generó un incremento acelerado de las desigualdades urbanas. Para solucionar

esta situación se diseñó una Ley que le diera a la planeación urbana un enfoque integral, la cual pudo concertarse a través de la Ley 61 de 1978, denominada Ley Orgánica de Desarrollo Urbano. Dicha Ley, en el artículo 3, señala: “con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo plan integral de desarrollo con base en las técnicas modernas de la planeación urbana y de coordinación urbana regional” (citada por Velásquez y González, 2003:270).

Según estos autores, el decreto 1306 de 1980 reglamentó la Ley, y tanto el artículo 2 como el 15 hacen referencia a dos aspectos muy importantes y decisivos para la planeación: el primero, va a enfatizar en la integralidad en la planeación urbana; y el segundo, en la incorporación de la participación ciudadana en la misma. A continuación los dos aspectos, en la reglamentación de la mencionada Ley: “se entiende por plan integral de desarrollo un conjunto de normas que permite ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores público y privado en los aspectos sociocultural, económico-financiero, físico-territorial y jurídico-administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes” (...) y en relación con la participación ciudadana se afirma: “los planes integrales de desarrollo se preparan con la participación de las entidades cívicas, gremiales, profesionales, culturales y de la ciudadanía en general” (citado por Velásquez y González, 2003: 270,271).

El segundo acontecimiento que promovió un cambio en la planificación fue la

reforma descentralista del Estado, realizada en la década de los ochenta: en principio a través del código de régimen municipal; y en segunda instancia, por medio de la Ley 9 de 1989, llamada Ley de Reforma Urbana, la cual planteó la obligatoriedad de la planeación urbana para todos los municipios del país.

Como puede observarse, la planeación en Colombia en cuatro décadas evolucionó y se transformó sustancialmente, permitiendo la integración territorial y regional e incluyendo al proceso la participación activa de la comunidad.

LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

Tanto en el decreto 1333 de 1986 como en la Ley novena de 1989 es clara la integración entre el plan de desarrollo municipal y la región circundante. A juicio de algunos analistas (Forero, Cardona y Córdoba, 1999; Velásquez y González, 2003), en esas normas, la planeación local, debía articularse con la planeación regional y también con la nacional. Pero la consolidación definitiva de la articulación de la planeación local, tanto con la regional como, con la nacional se establece con la Constitución de 1991. En ésta, lo novedoso de la planeación es que debe entenderse como un sistema, es decir, debe darse una articulación entre los niveles nacional y territorial de la planeación.

Con la constitución de 1991 se conformó el Sistema Nacional de Planeación compuesto por el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación; luego la Ley 152 o Ley Orgánica Nacional de Planeación reglamentó lo estipulado en la Constitución.

El primero está integrado por delegados de las entidades territoriales y de los representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales; el Plan Nacional de Desarrollo, una vez elaborado, es discutido en el Consejo Nacional de Planeación, el cual puede sugerir los ajustes y cambios pertinentes.

En segundo lugar, los Consejos Territoriales también tienen Consejos de Planeación, y están obligados a presentar un plan de desarrollo que debe ser coherente y debe tener relación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Los consejos territoriales están compuestos por representantes de sectores sociales, étnicos, ambientales, de mujeres y económicos de la población. De hecho, dicha conformación varía según el tamaño y la población social de cada municipio.

Sobre las funciones y la forma como se eligen los miembros del sistema nacional de planeación es pertinente el siguiente comentario: “la Constitución de 1991 creó formal y jurídicamente el Sistema Nacional de Planeación compuesto por el Consejo Nacional de Planeación y Consejos Territoriales en 32 departamentos y 1067 municipios. La función principal de estos consejos es dar un concepto sobre los planes de desarrollo que preparan el Presidente de la República, los gobernadores de los departamentos y los alcaldes de los municipios, y hacerles recomendaciones que no tienen un carácter obligatorio (...) los miembros de los consejos de planeación se eligen mediante la presentación de ternas por parte de los sectores o zonas geográficas, de las cuales el Gobierno respectivo escoge el representante, por un período que, en el caso del Consejo Nacional de

Planeación, la Constitución fija en ocho años, el doble de un período presidencial, con la intención de que la responsabilidad de continuidad en los planes de desarrollo repose en estos consejos” (Forero, 2002:4).

Pero lo importante de la Constitución de 1991 no fue solo la articulación técnica sino que introdujo la participación ciudadana; a propósito Velásquez y González (2003:272), puntualizan: “esta articulación entre lo nacional y lo territorial no fue entendida por los constituyentes únicamente desde un punto de vista técnico, (consistencia de los planes). En realidad el sistema quedó articulado por una variable política: la participación ciudadana en la formulación y el seguimiento a los planes de desarrollo, tanto nacionales como departamentales y locales. Se recogió así una experiencia incipiente pero de gran potencial desarrollada a lo largo de la década de los ochenta, y se la convirtió en el eje articulador del sistema. Nuevos actores quedaban en adelante involucrados en la práctica planificadora, rompiendo el monopolio que los “expertos” (economistas, arquitectos, abogados) habían ejercido sobre la práctica planificadora en el país”.

Por lo anterior, la Constitución de 1991 generó un cambio sustancial, al dar un viraje de la democracia representativa por la participativa. Esta última es una forma de adaptar un sistema de democracia intermedia entre la directa y la representativa. Entendida la democracia participativa como aquella en que las comunidades y organizaciones de la sociedad civil participan por un lado en las decisiones, y por otro, en la definición y control de las políticas públicas. De hecho en la Constitución de 1991 queda clara la preponderancia de la democracia

participativa, cuando en el artículo tercero, se dice: “la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”.

Queda claro que la relación entre participación ciudadana y los representantes políticos está bien definida, ya que si bien las diferentes comunidades y organizaciones aportan sus ideas para concepción de los planes de desarrollo, la decisión final la toman los agentes en los cuales la comunidad ha descargado su representación política.

Al reglamentarse la participación tal y como lo planteó la Constitución de 1991, a través de la Ley 152 de 1994, se definió la manera en que se diseñaría de forma colectiva el quehacer de un territorio: llámese municipio, región o nación. Esta forma de interactuar de la población y de concertación de las autoridades respectivas para la elaboración de los planes de desarrollo, le da a la planeación la posibilidad de integrar otros elementos, y se incluye como responsables a diferentes agentes sociales, económicos y políticos los cuales desde diferentes sectores van a contribuir a la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.

LA PLANEACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

Antes de definir e indagar sobre la planeación participativa como tal, conviene explicar qué es planeación y qué es participación. De hecho, la combinación de estas dos palabras está de moda y es utilizada hoy en día por algunas administraciones públicas, para el diseño y la aplicación de políticas

sociales, encaminadas a lograr una interacción y un mejor bienestar para los ciudadanos y ciudadanas de una comunidad.

La planeación

La planeación se concibe como una práctica de la sociedad, la cual tiene como función básica proporcionarle un norte, un punto hacia donde mirar. Es una práctica que permite armonizar las acciones del Gobierno con las necesidades que demanda la sociedad. La planeación también se puede ver como un instrumento de organización colectiva, de previsión ante los acontecimientos inciertos del futuro.

Siguiendo a Parra, podemos corroborar que “la planeación consiste esencialmente en un proceso de naturaleza sistémica, con mecanismos incorporados de revisión y retroalimentación continua, en el que se define la visión del futuro en el largo plazo, se formulan las estrategias para llegar a ella, se estructuran programas y proyectos que concretizan esas estrategias, se pone en ejecución lo planeado, se hace seguimiento y se evalúa en cumplimiento de programas y proyectos y su impacto en términos del avance hacia el logro de la visión, se replantean los proyectos y programas y eventualmente las estrategias adoptadas, en respuesta a los resultados de la evaluación y finalmente se vuelve a revisar la definición de la visión para reiniciar el proceso” (Parra, 2001:47)

Así mismo, de acuerdo con Forero (2002), la planeación ha servido como un instrumento que ha permitido la construcción de una cultura ciudadana en los asuntos del Estado. Es el instrumento por excelencia para dirigir a la sociedad. Ésta, precisa, jerarquiza y

establece las prioridades con relación a las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado para entregarle a los poderes públicos atribuciones para que se defina, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos (Sánchez, 2003).

La planeación permite, además, establecer unos criterios de coherencia a las políticas públicas, lejos de la improvisación y de las aspiraciones de los discursos políticos de épocas de campaña electoral. Esto puede explicarse “por la manera en que han sido configuradas las razones de interés público, que los ciudadanos han incluido en la carta constitucional que los une y los afirma como nación. La única y exclusiva razón de la planificación es la de pensar antes de actuar, o lo que es lo mismo, tomar las providencias del caso para que dichas razones sean alcanzadas” (Sánchez, 2003:16).

En este orden de ideas, la planeación le proporciona al Estado una visión de largo plazo, que le permite estabilizar las fluctuaciones de las políticas públicas que caracterizan a los cambios de Gobierno, máxime cuando éstos, en muchas ocasiones, están interesados en los resultados de corto plazo ante la necesidad de mostrar resultados de su gestión.

La participación

Para los estudiosos del tema (Forero, Cardona, Córdoba, 1999; Parra, 2001; Velásquez, González, 2003), la participación debe entenderse ante todo como un proceso de carácter social en la que diferentes grupos, algunas veces con ideas, intereses, necesidades y aspiraciones diferentes confluyen de manera intencionada en busca de objetivos concretos en un contexto de relaciones sociales y de poder. Se

concibe como un proceso en el cual los diferentes actores sociales, bajo intereses innatos a la raza, sexo, religión o clase, intervienen de manera directa en los asuntos de la vida colectiva para reformar o transformar los sistemas de organización política y social a que están sujetos como integrantes de un colectivo.

Dentro de este proceso, la interacción y el lenguaje juegan un papel importante para coordinar un determinado plan u objetivo. En este sentido la participación puede enmarcarse dentro de la teoría de acción comunicativa, la cual “se refiere a la interacción de por lo menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que (ya sea con medios verbales o con medios extra-verbales) entablan una relación interpersonal. Los actores buscan entenderse sobre una situación de acción para poder coordinar mancomunadamente sus planes de acción y con ellos sus acciones. El concepto aquí central, el de interpretación, se refiere primordialmente a la negociación de definiciones de una situación susceptible de consenso. En este modelo de acción el lenguaje ocupa un papel preponderante” (Habermas, 1987:124).

Según lo expresa Velásquez y González (2003), la participación puede operar en dos niveles. Se puede tratar de un caso específico en el cual se busca obtener información específica o simplemente emitir una opinión al respecto de una situación. En algunos otros casos significa ante todo tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema, o bien puede tener un mayor alcance cuando se trata de procesos de concertación, negociación o fiscalización del cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. Es decir, la participación se entiende como un medio

para formular, discutir y adoptar los grandes consensos del desarrollo y la convivencia de los pueblos.

De igual manera la participación es un mecanismo que puede mejorar la eficiencia de la gestión pública, en el sentido en que es capaz a partir del respeto y la tolerancia de conciliar diferencias, que permiten el logro de resultados que cuentan con la aceptación de los diferentes individuos interesados. Por otra parte, admite una interacción directa de la comunidad con sus administraciones locales, regionales o nacionales, en donde el principal instrumento es el diálogo franco y abierto que permite coordinar las acciones de sus miembros posibilitando de esta manera un vínculo entre comunidad – dirigente, para responder de manera oportuna y eficaz a las necesidades sociales, económicas y culturales de un grupo.

Bajo este contexto, la participación asume un papel de doble vía. Por un lado, se requiere de una disposición determinante de las administraciones públicas para crear un ambiente propicio para la participación, en donde la comunidad exponga sus inquietudes y preocupaciones de manera libre y por el otro, se requiere de individuos interesados en participar y exponer sus puntos de vista aprovechando las oportunidades de trabajar mancomunadamente con los gobernantes para lograr resultados de mutuo interés, “la verdadera participación consiste en tomar parte activa, en moverse por sí solo, sin que nadie lo imponga. La condición participante requiere que las personas sean dinámicas, sujetos actuantes y aportantes en los procesos de construcción social” (Forero, Cardona y Córdoba, 1999:18). La participación

adquiere así un carácter vinculante entre Comunidad y Estado, en la cual a través de la acción colectiva se busca realizar y potencializar logros específicos enmarcados en un ámbito de cooperación.

LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

La planeación participativa se puede definir como un proceso político, en el que confluyen diferentes actores con intereses diversos, los cuales buscan identificar problemas y potencializar las acciones realizables en el presente, con soluciones concretas que permitan trabajar por un futuro deseable. Pero además de ser un proceso político, la planeación participativa es un espacio de conflicto, en el que se reúnen personas diferentes, las que no siempre están de acuerdo, pero las que buscan la construcción de consensos sobre los objetivos de desarrollo y bienestar y en la que se discute la manera, la forma y las acciones necesarias para alcanzarlos. Es ante todo, un proceso en el que convergen “las aspiraciones, las visiones de futuro, los proyectos de los ciudadanos, sus comunidades y organizaciones, y se plasman los planes capaces de convertirse en realidad. Es un proceso integral, en el que la sociedad civil y los entes territoriales no solo se limitan a juzgar planes ya elaborados por otros, sino que los conciben desde su inicio, acopiando elementos básicos en el seno de las comunidades”. (Parra, en Forero y otros, 1999:9)

En este contexto la planeación participativa al tener ante todo un espacio de conflicto, surge como un escenario ideal para la discusión de desacuerdos a fin de lograr acuerdos, de unificar diferencias que logran construir unidad de criterios. Aquí se

combinan diferentes ingredientes que trabajan por la formación de ciudadanos concientes e interesados por su propio desarrollo y el desarrollo de su entorno, que participan en los asuntos públicos y son concientes de su importancia y su contribución en la búsqueda de objetivos comunes.

El objetivo principal de la planeación participativa no solo se centra en transformar o mejorar las condiciones de vida de las comunidades, va un poco más allá, se inmiscuye en la convivencia, en la cultura y en la gestión pública. De ahí que la pedagogía ciudadana aparezca como un instrumento para lograr transformaciones en las prácticas colectivas que permitan afianzar los lazos de solidaridad, adquirir un sentido de pertenencia por lo público y edificar una identidad cultural de las comunidades. Sin embargo, Velásquez y González (2003) afirman que la planeación participativa es un proceso en el que se reconocen los derechos de las comunidades pero en el que se pone en evidencia los deberes ciudadanos en relación con los asuntos de la vida pública. Aquí se pretende la generación de un sentido de lo público, la intervención de la comunidad en los asuntos públicos y una mayor fluidez en términos de diálogo en las relaciones entre la sociedad y el Estado.

Según Forero, Cardona y Córdoba (1999), este tipo de planeación debe ser ante todo un campo que reconcilia el enfrentamiento de la protesta pública y las promesas de los políticos convirtiéndolas en propuestas y compromisos. Contrario a lo que sucede en una democracia representativa, en el que el mandatario toma las decisiones y las ejecuta, en una democracia participativa quien verdaderamente toma las decisiones es la sociedad, las

personas, las comunidades. Aquí a los gobernantes les corresponde el papel de gerenciar y ejecutar las decisiones que la sociedad ha tomado.

Los procesos de planeación participativa van en contravía de aquella planeación centralista, tecnócrata y cortoplacista que ha caracterizado los procesos planificadores de América Latina, es ante todo un proceso descentralizado, democrático de mediano y largo plazo. Ya no es el Estado el encargado de realizarla unilateralmente, ya no son los técnicos quienes la elaboran al margen de la opinión ciudadana, y el horizonte temporal no se limita a un margen de corto plazo.

Las diversas experiencias de planeación local y global se caracterizan por integrar a los diferentes actores al escenario público de la planeación, a luchar por sus derechos como ciudadanos de modo que se pueda, a partir de su contribución y del fortalecimiento de las instituciones públicas, encontrar soluciones a sus problemas y a generar mejores niveles de vida para los ciudadanos.

La planeación participativa en la práctica

Para Forero, Cardona y Córdoba (1999), existen tres condiciones básicas para que la planeación participativa sea real y efectiva: información, formación y organización. En primer lugar, antes de que la gente pueda participar es necesario que esté informada, no se puede esperar que la gente exija sus derechos si no tiene conocimiento de ellos. El Gobierno y las instituciones existentes deben ante todo preocuparse por encontrar canales que permitan una interlocución clara, precisa y transparente con la comunidad. Aquí los medios de comunicación juegan un papel

importante si se comprometen a transmitir la información de manera oportuna, veraz e imparcial. Siguiendo a Haberlas (1987), se presupone el lenguaje como un medio por el cual tiene lugar un tipo de procesos de entendimiento en cuyo discurrir y cuando los participantes se relacionan con el mundo, se presentan unos frente a otros con pretensiones que pueden ser puestas en cuestión o ser reconocidas.

Una vez se conocen los derechos, la siguiente tarea consiste en formar, para lo cual resulta indispensable diseñar procesos de aprendizaje eficientes y continuos que permitan una formación comunitaria para que la discusión sea lo más enriquecedora y permita aprovechar todos los aportes de la comunidad. Aquí el papel del Estado es vital, dado que se debe garantizar una infraestructura educativa a través de escuelas regulares en cada comunidad dotándolas con recursos específicos.

Por último, de la manera como se realicen las acciones participativas depende el éxito o el fracaso de sus resultados. Bajo esta situación, la organización juega un papel importante pues permite enfrentarse a los problemas y aspiraciones de la comunidad con posibilidades de éxito. “En los momentos más difíciles de la especie humana, solamente la actividad consiente y organizada ha garantizado la supervivencia de las comunidades y de los pueblos (...). Por eso hoy más que nunca, es necesario volver sobre lo solidario, lo colectivo, lo común o lo organizado, que en lo político es lo participativo, para salir adelante” (Forero, Cardona y Córdoba. 1999:48).

La planeación debe diseñarse al estilo Prebisch, desde la periferia hacia el centro, desde abajo hacia arriba, esto es

lo que, según el Consejo Nacional de Planeación - CNP, se conoce como la planeación al derecho. Es decir, es la planeación que se hace desde la comunidad hacia el Estado, un ejemplo claro de este proceso son las denominadas trochas ciudadanas, un ejercicio de planeación participativa en la cual se busca que la comunidad juegue un rol activo, dinámico y propositivo en la elaboración de los planes de desarrollo a partir de su propia visión de desarrollo.

Las trochas ciudadanas son planes estratégicos de largo plazo, es el ejercicio a través del cual la comunidad se organiza y presenta sus propuestas en torno a las cuales deben configurarse los planes de Gobierno de cada mandatario, según el CNP es un proceso integral en el que la sociedad civil y los entes territoriales no solo se limitan al juzgamiento de los planes ya diseñados, sino que participan en su elaboración y además hacen un seguimiento y una evaluación que garantiza que los mandatarios cumplan sus compromisos y que la inversión pública sea racional y eficiente.

Bajo esta perspectiva, la trocha ciudadana abarca una serie de elementos a tener en cuenta. A riesgo de cansar al lector pero dada su importancia tomamos de Parra (2001) una serie de aspectos que son fundamentales “es democracia, porque en su elaboración tiene cabida todo el pueblo y al hacerla ejerce plenamente el poder de expresar con autoridad a los candidatos su voluntad ciudadana (..) es participación, porque al elaborarla los ciudadanos están participando directamente en el proceso de planeación, no simplemente delegando en sus representantes y mandatarios elegidos en el proceso electoral, la tarea de formular la visión del futuro y el camino para llegar a él

sino definiéndola por sí mismos para entregarla como carta de navegación que aquellos deben hacer operativa y cumplir para llegar al destino del país soñado por todos (..) es gobernabilidad, confianza de los ciudadanos en que la voluntad general será respetada por el Estado y los gobernantes y confianza de los gobernantes en que encontrarán la disposición de los ciudadanos para cooperar en las acciones específicas en que se manifiesta su consenso para llegar al país deseado (..) es paz, reconocimiento del otro como persona, el pluralismo, la tolerancia o el respeto por la diferencia, la actitud del diálogo, la capacidad de debate y confrontación, la búsqueda del consenso, la aceptación de la necesidad de actuar de manera conjunta por el bien común” (PARRA, 2001:52).

LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS AMBIENTALES

Cuando hablamos del medio ambiente nos referimos a todo aquello que nos rodea y que de una u otra manera apoya y permite la conservación de la vida humana. Sin embargo, un concepto más amplio lo define como los “aspectos físico-naturales del sitio en el que se desenvuelven los procesos de desarrollo incluidas las características fisiográficas y ecológicas del área que se está considerando. El ambiente define, en sentido estricto, el conjunto de propiedades físico-naturales y artificiales en el que se desenvuelve la relación entre los seres vivos” (Rinaudo, 2004:29).

El abuso desproporcionado del medio ambiente en las últimas décadas por parte de muchas comunidades a nivel mundial, ha garantizado que en un futuro

no muy lejano los pueblos con posibilidades de desarrollo y subsistencia sean aquellos que hayan asegurado la disponibilidad de agua y de comida. Sin lugar a dudas, la capacidad de abastecimiento de la tierra puede llegar a su límite de continuar con la explotación desmedida del suelo y el manejo poco responsable de los recursos, en especial de aquellos que nos suministran agua, aire y alimentos.

Las demandas de agua y energía están creciendo a ritmos acelerados e imponen retos para países, como Colombia, que es considerado rico en recursos naturales especialmente en biodiversidad y recursos hídricos. Aún no nos hemos concienciado y seguimos siendo irresponsables con el manejo de los recursos naturales dado que tenemos suficientes; sin embargo, es pertinente evaluar si dichos recursos se están administrando apropiadamente.

En muchos lugares de Colombia las dificultades de agua empiezan a notarse. Por tal motivo es importante entender la gravedad del problema para realizar acciones antes de que éste se salga de las manos. Además de concienciarnos de la situación, se requiere emprender algunas iniciativas que contribuyan a solucionar el problema ambiental y que contribuyan a crear una cultura alrededor del tema.

Como bien lo expresa Cardona (1997), lo ideal es que cada Junta Comunal adopte una Cuenca. Tanto las urbanas como las rurales lo pueden hacer y si lo hacen de manera conjunta mucho mejor. Esto constituye una gran oportunidad para una adecuada inversión de los recursos públicos, ya que como lo contempla la Ley 99 de 1993 en su artículo 48, cada municipio debe destinar no menos del 15% de los recaudos por

impuesto predial a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

En este sentido la planeación participativa, tal y como se ha descrito anteriormente, por ser un mecanismo de consenso, de debate público entre el Gobierno y la comunidad, puede jugar un papel importante en la organización, creación y verificación de un proyecto serio que permita la recomposición de las Cuencas Hidrográficas y garantice el uso adecuado del agua a través de verdaderos encuentros de convivencia ciudadana.

No obstante, se deben considerar varios aspectos a la hora de aplicar este mecanismo de democracia ciudadana a la solución de problemas relacionados con el medio ambiente, y más específicamente con los recursos hídricos mediante el manejo de Cuencas.

Debe ser claro que la planeación participativa es ante todo un proceso que permite unir fuerzas para conseguir un objetivo común, como es la solución de problemas y necesidades de la comunidad, a través de diferentes mecanismos de acción que permiten alcanzar objetivos determinados. En lo referente a la planeación de Cuencas Hidrográficas, los objetivos están encaminados a la búsqueda de alternativas que garanticen la sostenibilidad y optimicen el uso de la tierra y el agua. La búsqueda de estos objetivos debe diseñarse considerando las diferentes características en las que se desenvuelven las comunidades y que pueden ser políticas, culturales, económicas y espaciales, las cuales condicionan el proceso planificador. Para la OEA (1978), este tipo de características deben ser consideradas en cualquier actividad de planeación

debido a que cada una de ellas afecta el grado en que pueden adoptarse las políticas ambientales.

La planeación de las Cuencas Hidrográficas en Colombia

La política ambiental en Colombia comienza a consolidarse a partir de la Ley 99 de 1993, mediante la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y en donde se establece una protección especial para las zonas de páramo, subpáramo, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos. Partiendo de esta premisa, dicha Ley, le asigna al Estado la función de diseñar, orientar y regular bajo un esquema de planeación participativa, la organización del territorio y el uso de los recursos renovables de la Nación, de modo tal que se garantice una adecuada explotación y un desarrollo sostenible de los mismos.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), considera que la participación y el desarrollo comunitario en el ordenamiento y manejo de Cuencas Hidrográficas están orientados a potenciar en la comunidad su participación activa. De hecho, quienes tienen que estimular a la comunidad para que actúe de forma directa son las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). A propósito la Ley 99 en su artículo 31, literal 3, del título VI, plantea, que entre otras funciones las CAR, deben: “promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables”.

Bajo este marco regulatorio las Corporaciones Autónomas Regionales son las encargadas de implementar este

proceso, para ello el decreto 48 del 2001 en el artículo primero, del título II, definió que: “para el desarrollo de la planificación ambiental regional en el largo, mediano y corto plazo, las CAR contarán con los siguientes instrumentos: el Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), el Plan de Acción Trienal (PAT) y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)”.

El primero de ellos es un instrumento de largo plazo (10 años), el cual busca orientar la gestión de estas corporaciones de modo tal que logren integrar un eje principal que posibilite un proceso de desarrollo sostenible. El segundo es un complemento de mediano plazo, por medio del cual se pretende que las administraciones de las corporaciones concreten los objetivos del PGAR y los articulen a sus periodos administrativos, los cuales abarcan tres años, aquí se determinan las diferentes acciones e inversiones que se adelantaran en cada corporación. Por último, el Plan Operativo anual de Inversiones, posibilita desarrollar el Plan de Acción trienal y en donde cada CAR establece sus indicadores de gestión que le permitirían realizar un seguimiento a sus respectivas inversiones.

De igual manera, según el IDEAM (2004) en el decreto 1729 del 2002 (expedido por el Ministerio del Medio Ambiente), en su artículo 18, se anuncia que una vez se declare la ordenación de una Cuenca, es necesario informarles a los usuarios de la misma por medio de la publicación en un diario de circulación nacional y/o regional. Cabe resaltar que en el mismo artículo se plantea, que en la fase prospectiva, la comisión conjunta o la respectiva autoridad ambiental, según el caso, deben informarle a la comunidad de la respectiva cuenca, los diferentes escenarios de ordenación que

ella tendrá. Para anunciarle a la comunidad el lugar en dónde estará el documento que contiene la información sobre los escenarios de ordenación y el tiempo de que dispone para realizar las recomendaciones y observaciones, se debe informar a través de un diario de circulación nacional y/o regional. Este mecanismo no es el único ya que la autoridad ambiental competente puede utilizar otros que permitan la consulta y la participación de los usuarios dentro del proceso.

Tanto la Ley 99 de 1993 como el decreto 1729 de 2002, demuestran que la participación de la comunidad en la ordenación de la Cuenca es determinante y cómo las CAR son la dinamizadoras de dicho proceso. Por lo anterior, la planeación participativa en la ordenación de la Cuenca es determinante; y de esta forma el proceso se hace de abajo hacia arriba en el cual la comunidad es agente activo, ya que puede objetar, sugerir y recomendar iniciativas, tendientes a una utilización de los recursos renovables conducentes a que se haga un uso racional de los mismos.

CONCLUSIONES

1. La planeación en Colombia comienza a aplicarse a partir de la Reforma Constitucional de 1968. Si bien antes habían organismos y entidades encargadas de proponer algunas iniciativas, su operatividad fue intrascendente. Con la Reforma de 1968 se genera un cambio significativo desde el punto de vista constitucional y legal: se la incluye dentro de la Constitución y serán el Congreso y el Gobierno los responsables de la formulación y adopción de los planes de desarrollo económico y social; además, a través del Decreto Ley 2996 de 1968, se definen las funciones y los miembros del Consejo Nacional de Política Económica y Social, y del Departamento Nacional de Planeación.
2. A partir de la Constitución de 1991 el Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe ser evaluado por el Consejo Nacional de Planeación (en éste tienen cabida representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales), quien puede realizar las enmiendas que considere conveniente. Luego, el proyecto será presentado al legislativo y una vez aprobado por la corporación se convierte en Ley de la República, es decir, su ejecución es obligatoria. De esta manera la Constitución de 1991 le da un viraje radical a la planeación, ya que ésta, y en particular el Plan Nacional de Desarrollo, se convierte en la brújula que orientará las decisiones del ejecutivo en aspectos económicos, sociales y ambientales durante su periodo de Gobierno.
3. La participación ciudadana en la formulación tanto del Plan Nacional de Desarrollo como en los planes de las entidades territoriales fue una conquista de la Constitución de 1991. La participación es muy importante en la medida en que las comunidades y teniendo en cuenta sus necesidades, metas y aspiraciones, pueden intervenir en la discusión de los planes de desarrollo y en las modificaciones correspondientes.
4. La planeación participativa debe iniciar con la intervención de las

comunidades e ir escalando por distintas etapas, comenzando desde lo local, al municipal, al regional hasta llegar al nacional y de esta forma asimilar lo deseado por toda la población. Si bien se ha ido ganando conocimiento y experiencia, todavía los conflictos y los intereses de los diferentes actores han sido difíciles de conciliar, a pesar de ello al final, se ha logrado cierto grado de consenso y el alcance de objetivos comunes.

5. La planeación participativa en el manejo de los recursos naturales y en espacial en la ordenación de las cuencas hidrográficas es

determinante. Dado que las fuentes hídricas son vitales tanto para satisfacer el consumo de agua de los seres humanos como para solventar las necesidades del líquido de las diferentes actividades económicas, solo por medio de la concertación y el dialogo de las diferentes comunidades, se puede hacer uso racional del agua y evitar el acelerado deterioro y empobrecimiento de las fuentes hídricas, debido a la destrucción de los ecosistemas que los producen y protegen, a la sobre-explotación de las fuentes tradicionales y a su creciente contaminación.

Bibliografía

- CARDONA Guillermo. Planeación Participativa y Consejos de Planeación. Editorial Multitécnicos. Bogotá 1997.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Presidencia de la República. 1991
- CEPAL: Introducción a las técnicas de programación, Santiago de Chile, 1953.
- DECRETO 48 de 2001. Ministerio de Gobierno. Bogotá, enero de 2001.
- GÓMEZ Otalora, Hernando y Wiesner Eduardo. Lecturas sobre desarrollo económico. FEDESARROLLO, Bogotá 1972.
- FORERO Clemente, CARDONA Guillermo, CORDOBA Carlos. Planeación Participativa, “Estrategia de paz”. Consejo Nacional de Planeación. Bogotá 1999.
- FORERO Clemente “El Sistema Nacional de Planeación Participativa de Colombia 1994-2000”. Mimeo, Bogotá, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. “La Teoría de la Acción Comunicativa”. Taurus Ediciones. Madrid, 1987.
- IDEAM. Guía Técnico Científica para la Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas en Colombia. Bogotá 2004.
- LEY 99 de 1993, Ministerio de Gobierno. Bogotá 1993.
- LEY ORGÁNICA DE PLANEACIÓN (Ley 152 de 1994), Ministerio de Gobierno. Bogotá
- OEA. Calidad Ambiental y Desarrollo de Cuencas Hidrográficas: un Modelo para Planificación y Análisis Integrados. Washington, D.C. 1978.
- PARRA, Escobar Ernesto. El proceso de elaboración, aprobación y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, en «Participación Ciudadana en la Planeación del Desarrollo Municipal, Distrital y Nacional”. Alcaldía Mayor de Bogotá. ARFO LTDA, octubre de 2001.
- POWER, Alejandro; SARMIENTO, Eduardo; CUEVAS, Homero y otros. Modelos de desarrollo económico, Colombia 1960-1982. Oveja Negra, Bogotá 1982.
- PREBISCH, Raúl. Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, en Bianchi Andrés, Editor. América Latina ensayos de interpretación económica, Santiago de Chile, Editorial Universitaria 1969.
- _____ Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. Revista Comercio Exterior Vol.37, núm. 5, México, mayo de 1987.
- RINAUDO, Ulises M. Gestión del Desarrollo Territorial. Universidad Piloto de Colombia, Bogotá, 2004.
- RODRÍGUEZ Araújo, Edilberto y VALLEJO Zamudio, Luís (editores). El plan de desarrollo un modelo para armar, Editorial de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 1992.
- SÁNCHEZ, Fernando. “Planificación estratégica y gestión pública por objetivos” ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 2003.
- VALLEJO Zamudio, Luís. “La Planeación en Colombia y el plan de la Revolución Pacífica: una aproximación teórica”. El plan de desarrollo un modelo para armar, Editorial de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, 1992.
- VELÁSQUEZ Fabio, GONZÁLEZ Esperanza. “¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?”. Fundación Corona. Bogotá, 2003.